



CĂTRE POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ DE DUPĂ 2020

Cea de a cincea reformă a politicii agricole comune (PAC) s-a desfășurat în 2013 și a intrat în vigoare în 2015. Instituțiile europene s-au angajat să adopte o nouă reformă în cadrul financiar multianual 2021-2027 până la sfârșitul perioadei actuale (2020).

TEMEI JURIDIC

Propunerile legislative privind PAC pentru perioada de după 2020 [[COM\(2018\)0392](#), 0393 și 0394 din 1 iunie 2018] și propunerea privind un nou cadru financiar multianual (CFM) 2021-2027 [[COM\(2018\)0322](#) din 2 mai 2018].

PUNEREA ÎN APLICARE A PAC 2014-2020

Regulamentele de bază ale noii PAC au fost publicate în decembrie 2013. A fost necesar ca, în cursul anului 2014, statele membre să facă alegeri esențiale, ținând seama de diversitatea modului de aplicare a noului sistem de plăți directe și de marja de manevră a acestora. Majoritatea statelor membre, cu o singură excepție (Germania), au utilizat opțiunea plăților cuplate cu rate foarte diferite, opt dintre acestea au decis să aplice plata redistributivă și 15 state membre au aplicat schema pentru micii fermieri. În ceea ce privește „plata ecologică”, cinci state membre au acordat fermierilor posibilitatea de a-și îndeplini o parte din obligații prin aplicarea unor practici echivalente. În plus, alegerea zonelor de interes ecologic variază considerabil în cadrul Uniunii (opțiunea cea mai răspândită vizează suprafețele cu culturi fixatoare de azot a fost folosită de toate statele, cu excepția Danemarcei, în timp ce numai opt dintre țări au inclus terasele printre opțiunile lor). În plus, 15 țări au transferat sume între cei doi piloni: bilanțul net al transferurilor dinspre primul pilon către al doilea pilon s-a ridicat la aproximativ 4 miliarde EUR pentru toată perioada.

În ceea ce privește cel de al doilea pilon, Comisia a aprobat între decembrie 2014 și decembrie 2015 toate cele 118 programe de dezvoltare rurală elaborate de cele 28 de state membre. Douăzeci de state membre au ales să pună în aplicare un singur program național, iar opt state membre au ales să utilizeze mai multe programe (de exemplu, pentru a ține mai bine seama de structura geografică sau administrativă) (a se vedea fișa [3.2.6](#)).

CĂTRE PAC DE DUPĂ 2020

Lucrările privind PAC post-2020 au început cu președinția neerlandeză a Consiliului, în cadrul unei reuniuni informale desfășurate în mai 2016. Următoarele președinții ale Consiliului au continuat demersul prin lansarea unui proces de reflecție privind



principalele provocări agricole care trebuie abordate (practicile comerciale neloiale în lanțul agroalimentar, schimbările climatice și resursele de apă, gestionarea riscurilor și rolul plăților cuplate etc.).

La rândul ei, Comisia a creat în ianuarie 2016 un grup de lucru pentru a reflecta asupra viitorului politicii privind piețele agricole, care și-a prezentat raportul definitiv în noiembrie 2016. În ceea ce privește cel de al doilea pilon, conferința „Cork 2.0” din septembrie 2016 a dus la adoptarea unei declarații care pune accentul pe zece orientări-cheie privind viitorul politicii de dezvoltare rurală din Europa.

În cadrul evaluării la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2014-2020, Comisia a adoptat o propunere legislativă de tip „omnibus” la 14 septembrie 2016, care afectează numeroase politici europene [[COM\(2016\)0605](#)], inclusiv PAC. În principiu, obiectivul era introducerea unor adaptări tehnice în actele de bază în vigoare pentru simplificarea instrumentelor existente. În cele din urmă, la solicitarea Parlamentului European, această operație a devenit o adevărată mini-reformă a PAC. Parlamentul European s-a inspirat din recomandările Grupului operativ pentru piețe atunci când a prezentat amendamente suplimentare în vederea îmbunătățirii mecanismelor în vigoare. În octombrie s-a ajuns la un acord cu Consiliul și textul a fost publicat în decembrie 2017 [Regulamentul (UE) 2017/2393, JO L 350, 29.12.2017]. Îmbunătățirile convenite se referă la domeniul de aplicare al organizațiilor de producători, la consolidarea asigurărilor agricole și a instrumentelor de stabilizare a veniturilor, la normele privind plățile ecologice și plățile către tinerii fermieri și la definiția termenului „fermier activ” (care permite statelor membre să le aplice în mod foarte flexibil).

Comisia a lansat în februarie 2017 o consultare publică privind viitorul PAC, care s-a încheiat în mai 2017. Ulterior, Comisia a prezentat o comunicare intitulată „Viitorul sectorului alimentar și al agriculturii”, la 29 noiembrie 2017 [[COM\(2017\)0713](#)]. Acest document, care a rămas vag din punct de vedere operațional, s-a concentrat asupra guvernantei agricole, anunțând o schimbare radicală în cadrul modelului pentru punerea în aplicare a PAC. Un raport din proprie inițiativă (raportul Dorfmann) privind comunicarea Comisiei a fost urmat de o rezoluție adoptată în plen la 30 mai 2018 [[P8_TA\(2018\)0224](#)].

CONTEXTUL REFORMEI PAC DUPĂ 2020

Reforma PAC din 2013 a fost decisă în plină recesiune. De atunci, mediul economic și instituțional s-a schimbat. Creșterea a revenit, dar rămâne foarte modestă. În plus, evoluțiile geopolitice au sporit incertitudinea piețelor (ieșirea Regatului Unit din UE în ianuarie 2020, criza parteneriatului tradițional UE-SUA după alegerea președintelui Trump). Pe de altă parte, asistăm la o stagnare a multilateralismului comercial, fără ca acordurile bilaterale care se multiplică să reușească să atenueze tendințele protecționiste și conflictele comerciale. În fine, există noi provocări legate de schimbările climatice și de durabilitate, care vor însoți intrarea în vigoare a Acordului de la Paris (COP 21) și a angajamentelor ONU privind dezvoltarea durabilă, în timp ce inovările tehnologice, în special revoluția digitală, au un impact semnificativ asupra producției, prelucrării și distribuției produselor alimentare.



PROPUNERI LEGISLATIVE PRIVIND PAC DUPĂ 2020

Propunerea Comisiei privind cadrul financiar multianual (CFM) pentru perioada 2021-2027 [COM(2018)0322 din 2 mai 2018] a stabilit viitorul buget pentru agricultură. În timp ce Uniunea continuă să consacre o parte semnificativă a bugetului său pentru agricultură (28,5 % din bugetul total) (a se vedea fișa [3.2.10](#), tabelul I), se constată reduceri semnificative în termeni reali (-15 %), ca urmare a ieșirii Regatului Unit din Uniune (contribuitor net la buget) și a nevoilor de finanțare care rezultă din noile priorități ale Uniunii (migrație, frontiere externe, frontiere digitale, transport). Pachetul agricol se ridică la 324,2 miliarde EUR în prețuri constante din 2018, ceea ce ar trebui comparat cu bugetul aferent perioadei anterioare 2014-2020, minus cheltuielile pentru Regatul Unit (a se vedea fișa [3.2.10](#), tabelul I, coloana 1). Primul pilon a continuat să aibă prioritate (Fondul european de garantare agricolă, FEAGA, 78,4 %), deși acesta a scăzut cu 11 %, dezvoltarea rurală fiind cea mai afectată, cu o scădere de 28 %.

Pe baza noului CFM, Comisia a prezentat trei propuneri de regulament care definesc cadrul legislativ al PAC pentru perioada 2021-2027 [[COM\(2018\)0392](#), 0393 și 0394 din 1 iunie 2018]. În centrul reformei stă modelul de punere în aplicare a PAC, axat pe rezultate și pe subsidiaritate, atribuind statelor membre un rol mult mai important în realizarea intervențiilor agricole. În viitor, Uniunea ar trebui să stabilească parametrii esențiali (obiectivele PAC, cerințele de bază, principalele tipuri de intervenție din primul și al doilea pilon), în timp ce statele membre ar trebui să conceapă planurile strategice multianuale în vederea atingerii obiectivelor specifice și cantitative decise de comun acord.

Viitoarea PAC se va concentra asupra a nouă obiective care să reflecte funcționalitatea sa pe mai multe planuri: economic, de mediu și socio-teritorial. Aceasta ar menține cei doi piloni ai săi și cele două fonduri agricole pentru a sprijini programele naționale în funcție de o serie de măsuri alese pe baza unei abordări integrate. În orice caz, plățile directe (decuplate și cuplate) ar rămâne elementele prioritare ale noii PAC.

Pe lângă noua guvernanță a PAC, celelalte puncte importante ale propunerii de reformă sunt următoarele:

- În ceea ce privește primul pilon, redistribuirea sprijinului direct găsește un nou impuls: Comisia propune o reducere a plăților de la 60 000 EUR și un plafon obligatoriu pentru sumele de peste 100 000 EUR pe exploatație. În plus, programele de intervenție sectoriale sunt transferate de la organizarea comună a piețelor (OCP) la noile planuri strategice naționale;
- Noua arhitectură ecologică este mult mai flexibilă în ceea ce privește conceperea și gestionarea sa, care este încredințată autorităților naționale. Acesta ar avea trei aspecte: noua condiționalitate (obligatorie, dar mai flexibilă în detalii); programele privind clima și mediul (care ar fi finanțate de FEAGA și ar înlocui plățile ecologice existente) și angajamentele de mediu și climatice (finanțate de Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală – FEADR);
- În ceea ce privește al doilea pilon: FEADR nu mai este un fond structural în cadrul comun al politicii de coeziune; rata de cofinanțare se reduce cu 10 puncte



procentuale; Comisia concentrează intervențiile din motive de simplificare, deși unele dintre măsuri devin mai puțin vizibile (cum ar fi agricultura ecologică); în cele din urmă, normele programului Leader se încadrează în domeniul de aplicare al politicii de coeziune, chiar dacă finanțarea sa este asigurată din bugetul agricol.

DEZBATERILE ÎN CURS

Primele reacții la propunerile Comisiei arată un consens larg cu privire la obiectivele propuse, dar prezintă divergențe majore în ceea ce privește mijloacele de a realiza acest lucru și de a se asigura că gestionarea este mai simplă și mai eficace.

Principalele subiecte de dezacord sunt: reducerile bugetare prevăzute în cadrul PAC pentru perioada 2021-2027; sfera de aplicare a planurilor strategice naționale, care ar putea fi foarte diferite și care nu ar îndeplini obiectivele stabilite la nivel european (în special la nivelul mediului); impunerea unui plafon obligatoriu pentru ajutor, care a fost considerat a fi prea prescriptiv pentru majoritatea statelor membre și organizațiile lor profesionale, mai degrabă în favoarea unei soluții opționale; nivelul și ritmul convergenței externe a ajutoarelor directe (șapte state membre au solicitat accelerarea armonizării sprijinului pe hectar al celor 27, dar alte opt state membre s-au opus cu fermitate acestei abordări); sarcinile administrative care decurg din noile cerințe de performanță; în cele din urmă, domeniul de aplicare al anumitor acte delegate și de punere în aplicare propuse este pus sub semnul întrebării, în special pentru că acestea ar putea depăși competențele de gestionare ale Comisiei.

Trebuie remarcat faptul că, fără un acord financiar, reforma PAC nu poate fi adoptată, dată fiind ponderea bugetară a instrumentelor agricole. După cum era de așteptat, divergența profundă de opinii existentă în jurul viitorului cadru bugetar a avut un impact asupra negocierilor agricole. În decembrie 2019, președinția finlandeză a Consiliului a încercat să ajungă la un compromis cu privire la nivelul general al cadrului financiar 2021-2027 și la repartizarea cheltuielilor între politicile tradiționale ale Uniunii (PAC, coeziune) și noile priorități. Propunerea a inclus reducerea pachetului financiar multianual cu până la 1,07 % din venitul național brut (VNB) european, consolidând, în același timp, bugetul destinat dezvoltării rurale cu 10 miliarde EUR (a se vedea fișa [3.2.10](#), tabelul I coloana 4), fără a se ajunge la un acord. După acest prim eșec, șefii de stat și de guvern din UE s-au reunit din nou la 20 și 21 februarie 2020. Președintele Consiliului European, Charles Michel, a prezentat o propunere care, deși majorează ușor bugetul total pentru perioada 2021-2027 în comparație cu proiectul președinției finlandeze (la 1,074 % din VNB), reprezintă o scădere de 14 % a sumei totale alocate PAC (a se vedea fișa [3.2.10](#), tabelul I, coloana 5). După două zile de dezbateri, nici susținătorii PAC și ai politicii de coeziune, pe de o parte, nici așa-numitele țări „frugale”, care se pronunțau în favoarea unui buget limitat la 1 % din VNB, nu au renunțat la poziția lor inițială. Ca urmare, dezbaterile reprezentanților celor 27 de state membre s-a încheiat fără un acord.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul a reafirmat că finanțarea PAC ar trebui menținută în termeni reali după 2020 ([P8_TA\(2018\)0449](#) din 14.11.2018) (a se vedea fișa [3.2.10](#), tabelul I, coloana



3). Ulterior, Comisia pentru agricultură și dezvoltare rurală (Comagri) a numit raportori pentru fiecare act legislativ: dna Esther Herranz (Grupul Partidul Popular European) cu privire la noua arhitectură a PAC; dna Ulrike Müller (Grupul Alianța Liberalilor și Democraților pentru Europa) cu privire la noul regulament transversal și dl. Eric Andrieu (Grupul Alianței Progresiste a Socialiștilor și Democraților din Parlamentul European) cu privire la propunerea modificată privind OCP. În aprilie 2019, Comagri a votat cele trei componente ale propunerilor. Printre amendamentele adoptate, deciziile de referință se refereau la:

- OCP: consolidarea măsurilor de control al ofertei ca o continuare a pachetului privind laptele; îmbunătățirea normelor în materie de concurență pentru a încuraja și mai mult organizațiile de producători; și extinderea instrumentelor de reglementare pentru sectorul vitivinicol;
- planurile strategice: începere în 2022; convergența externă a ajutoarelor pe hectar pentru 2027; direcționarea alocării financiare din primul pilon (60 % pentru plata de bază și plata redistributivă; 20 % pentru programul ecologic; 10 + 2 % pentru sprijinul cuplat; 3 % pentru programele sectoriale); alocare financiară în cadrul pilonului II (care vizează 30 % din obiectivele de mediu și 30 % din măsurile de investiții și de gestionare a riscurilor); plafonarea ajutoarelor la 100 000 EUR, cu excepția cazului în care statele membre aplică o plată redistributivă de 10 %; limitarea la 15 % a transferurilor de la primul la al doilea pilon și la 5 % de la al doilea la primul pilon;
- reglementarea orizontală: îmbunătățirea cadrului comun pentru audituri și controale; rezerva pentru situații de criză finanțată cu 1,5 miliarde EUR.

După alegerile europene din mai 2019, noii reprezentanți aleși au început să revizuiască amendamentele adoptate de Comagri în legislatura precedentă, în vederea închiderii primei lecturi în iunie 2020.

Ultima etapă a negocierilor agricole se va suprapune cu discuțiile privind Pactul verde european, care au început la 11 decembrie 2019 cu o comunicare a Comisiei [COM(2019)0640]. Pactul verde are în vedere crearea unui model de creștere durabilă și neutră în ceea ce privește impactul asupra climei pentru 2050, care va avea efecte majore asupra sistemului agroalimentar european. În martie 2020, sunt așteptate propuneri specifice în mai multe domenii: printre altele, biodiversitatea, pădurile sau nivelurile de emisii de gaze cu efect de seră, inclusiv așa-numita strategie „de la fermă la consumator”, care vizează consolidarea securității alimentare, reducerea consumului de pesticide, îngrășăminte și antibiotice, sprijinirea inovării în agricultură și îmbunătățirea informării consumatorilor. Liniile de acțiune adoptate în cadrul Pactului verde vor trebui să fie urmate de planuri strategice naționale care vor fi prezentate în cursul anului 2021, și care, în principiu, vor fi puse în aplicare începând cu 2022.

Albert Massot
02/2020

